

Vorbereitung der Eingriffsregelung auf regionaler Ebene - Beispiele aus dem Raum Leipzig

Holger RÖßLING

Vorbemerkung

Seit die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung 1993 in die Bauleitplanung vorverlagert wurde, ist sie, viel stärker als vorher, zum Inhalt und Gegenstand von Planung geworden. Über die eigentlich immer auf konkrete Vorhaben anzuwendende Eingriffsregelung ist nach dem Baurechtskompromiss nunmehr in der kommunalen Gesamtplanung zu entscheiden. Die Meinungen über Chancen und Gefahren für die "zentrale Bestimmung des modernen Naturschutzrechts" (GASSNER 1995, 125) divergieren sehr stark. Einerseits ist von einer Schwächung der Eingriffsregelung und der Belange des Naturschutzes allgemein die Rede, andererseits werden bei einer frühzeitigen Anwendung der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung Chancen gesehen, deren Wirksamkeit zu verbessern.

Mit der Novellierung des Bau- und Raumordnungsrechts zum 01.01.1998 wurden die Anforderungen für die Anwendung der Eingriffsregelung in das Baugesetzbuch aufgenommen, was zu der Vermutung führte, dass künftig jeder Bereich seine eigene Eingriffsregelung fordern könnte (JESSEL & TOBIAS 1998, 158).

Außerhalb der Bauleitplanung fallen die Entscheidungen über die Rechtsfolgen aus der Eingriffsregelung nach wie vor vorhabenbezogen in den fachgesetzlichen Zulassungs- und Genehmigungsverfahren. Zwar besteht die Anforderung des § 8 Abs. 2 BNatSchG, dass Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zur Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege erforderlich sein sollen; es bleibt jedoch offen, ob und wenn ja, wie die Eingriffe und die Rechtsfolgen aus der Eingriffsregelung in die Entwicklungskonzepte von Natur und Landschaft eingebunden werden können. Reichen dafür die Möglichkeiten der kommunalen Landschaftsplanung und der landschaftspflegerischen Begleitplanung aus oder sind auf regionaler Ebene planerische Vorbereitungen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung erforderlich ?

1. Vorbereitung der Eingriffsregelung auf regionaler Ebene - Warum eigentlich?

Wirkungs- und Verfahrensanalysen der Eingriffsregelung (z.B. PETERS & RANNEBERG 1993) belegen, dass die Möglichkeiten der Vermeidung von Beeinträchtigungen von Naturhaushalt und Landschaftsbild auf der Zulassungsebene gering sind.

Die Eingriffsregelung kommt in der Planungsgeschichte eines Vorhabens dann zur Anwendung, wenn die wesentlichen Trassen- und Standortentscheidungen gefallen sind, die Finanzierung gesichert und die Übereinstimmung mit den Zielen von Raumordnung und Landesplanung festgestellt wurde.

Wenn die Planfeststellungsunterlagen für eine Bundesfernstraße erarbeitet werden, stehen die Funktion dieser Straße im Straßennetz, ihre Linienführung und wesentliche straßenbauliche Elemente der Trassierung fest. Die landschaftspflegerische Begleitplanung hat die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen für unvermeidbare Beeinträchtigungen anhand der vorhabenbedingten Beeinträchtigungen zu entwickeln, ohne über einen vergleichbaren Planungsvorlauf wie die Straßenplanung zu verfügen. Dadurch werden die planerischen Möglichkeiten für den Ausgleich, vor allem aber für den Ersatz von Beeinträchtigungen eingeschränkt. Hat die Planung erst einmal die Zulassungsebene und einen Maßstab von 1:2.000 oder größer erreicht, geraten naturräumliche Zusammenhänge leicht aus dem Blick. Den landschaftspflegerischen Begleitplänen fehlt häufig ein schlüssiges Gesamtkonzept, und es beginnt eine kleinliche Rechnerei um Punkte oder andere Verrechnungseinheiten. Im Ergebnis werden von Gestaltungsmaßnahmen unrealistische Kompensationswirkungen erwartet und Maßnahmen auf trassierungsbedingten Restflächen geplant. Ausgemagerte Straßenböschungen und Gehölzpflanzungen in der Nähe von Brücken oder Autobahnanschlussstellen sollen für den erforderlichen Ausgleich oder Ersatz sorgen.

Weitergehende vorhabenübergreifende Abstimmungen von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sind dabei die Ausnahme und scheitern auch an mangelnden Informationen und Kommunikationsproblemen zwischen den Verfahrensbeteiligten. Zudem ergeben sich bei der Auswahl von aus Naturschutzsicht geeigneten Ausgleichs- oder Ersatzflächen häufig Nutzungskonflikte mit der Landwirtschaft oder Interessenkonflikte mit den Eigentümern der jeweiligen Flächen.

Sowohl von ihrem Betrachtungsmaßstab als auch von den Planungsstadien der Eingriffsvorhaben scheint deshalb die regionale Ebene geeignet, planerische Vorarbeiten zu leisten, Interessen und Entwicklungsvorstellungen zu koordinieren und Kommunikation zwischen Verfahrensbeteiligten und Nutzern zu organisieren. Sie bietet eine seltene, wenn nicht sogar die einzige Möglichkeit, Fachpla-

nungen vorhabenübergreifend und mit anderen Raumnutzungen abzustimmen (RÖBLING 1996, 90). Die Planungen und Verfahren auf regionaler Ebene sollten deshalb im Sinne der Eingriffsregelung genutzt werden, um

zur Vermeidung von Beeinträchtigungen beizutragen;

Vorschläge für raumbedeutsame Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen aus den Zielen von Naturschutz und Landschaftspflege zu entwickeln und sie in die Entwicklungskonzepte der Landschaftsplanung einzubinden und

Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen für raumbedeutsame Vorhaben planerisch vorzubereiten und abzustimmen.

2. Neue Rechtslage im Bau- und Raumordnungsrecht

Was bei vorhabenbezogenen Genehmigungen und Planfeststellungen schon immer möglich war, wird mit dem seit 01.01.1998 geltenden Baugesetzbuch (BauGB) auch für Eingriffe klargestellt, die durch Bauleitpläne vorbereitet werden. Soweit die Maßnahmen zum Ausgleich oder Ersatz von Beeinträchtigungen mit einer geordneten städtebaulichen Entwicklung, den Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege und den Zielen der Raumordnung vereinbar sind, können sie auch an anderer Stelle als am Ort des Eingriffs erfolgen. Sie sind rechtlich nicht an den Geltungsbereich des Bauleitplans oder das Gemeindegebiet gebunden. Durch § 135a BauGB werden für die Bauleitplanung auch die Möglichkeiten der Finanzierung geregelt.

Die Ziele von Naturschutz und Raumordnung setzen damit den Rahmen für die Flexibilisierung der Kompensation. Maßnahmen, die nicht mit diesen Zielen vereinbar sind, wären danach nicht zulässig. Geeignete Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege für die Anwendung der Eingriffsregelung sind durch die Landschaftsplanung bereitzustellen. Sie wird sich dieser Aufgabe in der Zukunft stärker stellen müssen, um ihrer Bedeutung als Planungskonzept des Naturschutzes und als Informationsgrundlage für andere Raumnutzungen gerecht zu werden. Ihre rechtlichen Wirkungen gehen jedoch über ein einfaches Berücksichtigungsgebot nicht hinaus. Demgegenüber entfalten die Ziele der Raumordnung für die Bauleitplanung Anpassungs- (§1 Abs. 4 BauGB) und für die an Raumordnungsklauseln gebundenen Fachplanungen Beachtungspflichten.

Unterstützt wird die Vorbereitung der Eingriffsregelung außerdem durch Neuregelungen im Raumordnungsrecht. Erstmals wird in den Grundsätzen der Raumordnung ein direkter Bezug zur Eingriffsregelung hergestellt. In § 2 Abs. 2 Nr. 8 Satz 4 Raumordnungsgesetz (ROG) heisst es: *"Beeinträchtigungen des Naturhaushalts sind auszugleichen."* Diese fachlichen Grundsätze arbeiten den besonderen

Beitrag der Raumordnung zu einem bestimmten öffentlichen Belang heraus (BIELENBERG & RUNKEL 1997, J 630, 5).

Nach § 7 Abs. 2 ROG sollen Raumordnungspläne zudem *Festlegungen zur Raumstruktur enthalten, insbesondere zu:*

2. der anzustrebenden Freiraumstruktur; hierzu können gehören
 - a) großräumig übergreifende Freiräume und Freiraumschutz,
 - b) Nutzungen im Freiraum,
 - c) Sanierung und Entwicklung von Raumfunktionen,...

"Bei Festlegungen nach Satz 1 Nr. 2 kann zugleich bestimmt werden, dass in diesem Gebiet unvermeidbare Beeinträchtigungen der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts und des Landschaftsbildes an anderer Stelle ausgeglichen, ersetzt und gemindert werden können." § 13 ROG ermöglicht zudem vertragliche Vereinbarungen zur Verwirklichung von Raumordnungsplänen.

Die planerische Vorsorge für den Ausgleich von Beeinträchtigungen des Naturhaushalts wird durch das Gesetz als ein raumordnerischer Beitrag zum Naturschutz und der Landschaftspflege angesehen. Die Raumordnungspläne sollen auch für den Ausgleich von Beeinträchtigungen des Naturhaushalts sorgen, die zu erwartenden Rechtsfolgen der Eingriffsregelung bei den Raumnutzungsentscheidungen berücksichtigen und planerische Vorbereitungen für die Minderung und Kompensation von Beeinträchtigungen treffen. Es erscheint dringend geboten, dass eine Regionalplanung, die sich der Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung verpflichtet fühlt, diesen Planungsauftrag zügig wahrnimmt. Sie wird dabei die Aussagen der Fachplanung des Naturschutzes aufgreifen müssen, um Minderung, Ausgleich und Ersatz im Sinne der Eingriffsregelung fachlich und planerisch vorbereiten zu können. Gerade für die Umsetzung einer nachhaltigen Raumentwicklung ist die wirksame Anwendung der Eingriffsregelung in nachfolgenden Verfahren von Bedeutung.

3. Welche Instrumente stehen auf regionaler Ebene zur Verfügung?

Tabelle 1 fasst für die Eingriffsregelung bedeutsame Instrumente auf regionaler Ebene zusammen.

Neben den Landschaftsrahmenplänen kommen die flächendeckend aufzustellenden Regionalpläne für die Vorbereitung der Eingriffsregelung in Frage. Zu beachten ist dabei, dass sich die Zuständigkeiten für die Landschaftsrahmen- und Regionalplanung in den Bundesländern erheblich unterscheiden. Unterschiedliche Maßstäbe der Pläne, rechtliche Details und unterschiedliche Verfahren bei der Integration von Inhalten der Landschaftsrahmenpläne in die Regionalpläne lassen allgemeingültige Aussagen

Tabelle 1**Instrumente von Naturschutz und Raumordnung auf regionaler Ebene.**

	Naturschutz	Raumordnung
Flächendeckende Planung	Landschaftsrahmenplan	Regionalplan
Vorhabenbezogene Instrumente		Raumordnungsverfahren mit UVP
Kataster, Informationssysteme	Eingriffs-/ Ausgleichskataster, Ökoflächenkataster (Schutzgebiete, Programmflächen etc.) Informationssysteme	Raumordnungskataster Informationssysteme
Sonstige Instrumente	Pflege- und Entwicklungsplan, Arten- und Biotopschutzprogramm, Biotopverbundkonzepte	Regionale Entwicklungskonzepte Teilraumgutachten

schwierig erscheinen. Gerade deshalb sind übertragbare inhaltliche Anforderungen an die Landschaftsrahmen- und Regionalpläne zur Vorbereitung der Eingriffsregelung erforderlich, die den Möglichkeiten mittel- bis längerfristiger Planungen gerecht werden.

Für bestimmte raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen steht der Raumordnung das Raumordnungsverfahren zur Verfügung. Im Naturschutz fehlt ein solches vorhabenbezogenes Steuerungsinstrument auf regionaler Ebene.

Hinzu kommen aber in einigen Bundesländern (Brandenburg, Hessen, Thüringen) gesetzlich geregelte Eingriffs- und Ausgleichsflächenkataster. Umfassendere Naturschutzflächenkataster, Informationssysteme und naturschutzfachliche Ausarbeitungen, wie Arten- und Biotopschutzprogramme und Pflege- und Entwicklungspläne, die in den Fach- und Vollzugsbehörden vorliegen, können sowohl für die Vorhabenträger wie für die Naturschutzbehörden auf unterer und mittlerer Ebene wichtige Arbeitsgrundlagen für die Beurteilung von Eingriffen bilden.

Von Seiten der Raumordnung und Regionalentwicklung gewinnen informelle Planungen und Aktivitäten, wie Teilraumgutachten und Regionale Entwicklungskonzepte an Bedeutung, um Impulse, Lösungsansätze und Handlungsstrategien für die Bewältigung von Nutzungskonflikten zu entwickeln. Gerade durch solche regionalen Kooperationsformen werden wichtige Vorentscheidungen zu beabsichtigten Raumentwicklungen getroffen, die meist Auswirkungen auf die Entwicklungsmöglichkeiten von Natur und Landschaft haben. Sie sollten auch unter dem Gesichtspunkt möglicher Flächenansprüche der Eingriffsregelung durch den Naturschutz begleitet werden.

4. Möglichkeiten und Grenzen flächendeckender Planungen

Landschaftsrahmen- und Regionalpläne werden für einen mittel- bis langfristigen Zeithorizont aufgestellt. Insbesondere Regionalpläne durchlaufen da-

bei einen langwierigen Beteiligungs- und Genehmigungsprozess. Im Ergebnis entstehen Pläne, deren Aussagen, Ziele und Grundsätze häufig allgemein, undifferenziert und dehnbar sind, dass sie gar nicht wirksam werden können (SCHMIDT 1996, 111). Die Pläne sind zudem weitgehend statisch und können wegen des komplizierten Beteiligungsmechanismus nur ungenügend auf räumliche Entwicklungen reagieren.

Bei der Vielzahl von Bauleitplanungen, Fachplanungen und fachrechtlichen Genehmigungen, in denen die Eingriffsregelung immer einzelfallbezogen angewandt werden muss, können weder die Regionalplanung noch die Landschaftsrahmenplanung die Auswirkungen auf Naturhaushalt und Landschaftsbild exakt vorsehen. Gerade die tiefgreifenden räumlichen Wandlungsprozesse der Verdichtungsräume in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen nach 1990 verdeutlichen, dass sich die Dimensionen und die Anzahl von bestimmten Vorhabentypen allein im Aufstellungszeitraum der Regionalpläne mehrfach änderten. Es kann somit ausgeschlossen werden, dass Planungen auf der regionalen Ebene eine abschließende vorhabenbezogene Zuordnung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen vornehmen können. Dazu sind sie außerdem von ihrer Aussagegenauigkeit und vom Darstellungsmaßstab nicht in der Lage.

Somit wird zu klären sein, welche mittelfristig stabilen und raumbedeutsamen Erfordernisse an die Vermeidung und Kompensation von Beeinträchtigungen des Naturhaushalts und des Landschaftsbilds bestehen und in die regionalen Pläne aufgenommen werden können.

4.1 Landschaftsrahmenplanung

Als Fachplanung des Naturschutzes stellt die Landschaftsrahmenplanung die überörtlichen Erfordernisse und Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege dar. Es ist davon auszugehen, dass damit, wie für die örtliche Landschaftsplanung, auch die "...allgemeinen Schutz-, Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen

im Sinne des Dritten Abschnitts (§§ 8-11 BNatSchG) (§ 6 Abs. 2 BNatSchG) gemeint sind. Diese Maßnahmen ergeben sich meist als Rechtsfolgen der Eingriffsregelung für den Verursacher von Beeinträchtigungen. Wenn für die verschiedenen Ebenen der Landschaftsplanung, wie das in den moderneren Naturschutzgesetzen der Länder der Fall ist, gleiche inhaltliche Vorgaben gelten, sollte auch die Landschaftsrahmenplanung maßstabsangepasste Aussagen zur Vorbereitung der Eingriffsregelung treffen. Das erfordert in Ergänzung zu der derzeit weitgehend horizontalen Ausrichtung auf die räumliche Gesamtplanung der jeweiligen Ebene eine Orientierung auf die vertikalen Planungsprozesse der Fachplanungen und die Bauleitplanung.

Für die Landschaftsrahmenplanung ergeben sich zur Vorbereitung der Eingriffsregelung sowohl Informations- als auch Planungsaufträge. Die Landschaftsrahmenplanung informiert die Träger der Regional- und Bauleitplanung und die potentiellen Verursacher von Beeinträchtigungen über den Zustand von Naturhaushalt und Landschaftsbild. Mit den räumlich konkretisierten Zielen von Naturschutz und Landschaftspflege legt der Landschaftsrahmenplan dar, wie sich Natur und Landschaft entwickeln sollen, welche Umweltqualitäten angestrebt werden und wo Handlungsbedarf zur Verbesserung des Zustandes von Natur und Landschaft besteht. Zugleich stellt er naturschutzfachlich schutzwürdige Gebiete und die Planungsabsichten des Naturschutzes dar.

Diese Informationen von fachlich qualifizierten Landschaftsrahmenplänen versetzen Naturschutzbehörden in die Lage, Eingriffsverursacher bereits in einem frühen Planungsstadium über die Belange des Naturschutzes zu informieren (MEIER 1997, 87).

Ihrem Auftrag zur Vorbereitung der Eingriffsregelung kommt die Landschaftsrahmenplanung dann nach, wenn sie sich neben räumlichen Anforderungen an die Vermeidung auch mit der Planung von Kompensationsmaßnahmen auseinandersetzt. Dafür sollte die Landschaftsrahmenplanung räumlich konkretisierte Bewertungsmaßstäbe für Eingriffe bereitstellen, naturschutzfachlich geeignete Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen für bestimmte Beeinträchtigungstypen in Naturräumen identifizieren und für diese Maßnahmen Realisierungsmöglichkeiten im Entwicklungskonzept des Naturschutzes ermitteln. Dabei erscheint es durchaus denkbar, dass vor allem Ersatzmaßnahmen ganz bewusst zur Entwicklung von Natur und Landschaft beitragen.

Der spezifische fachliche Beitrag der Landschaftsrahmenplanung wird in Abhängigkeit von den landesrechtlichen Besonderheiten noch genauer zu definieren sein. Er muss sich jedoch mindestens zu integrationsfähigen Inhalten für die Regionalpläne und zu naturschutzfachlichen Vorschlägen zur Vermeidung und Kompensation von Beeinträchtigungen für potentielle Eingreifer positionieren. Somit können regionale Bezüge bei der landschaftspflege-

rischen Begleitplanung und der Bauleitplanung stärker berücksichtigt werden.

4.2 Regionalplanung

In den Regionalplänen werden die Festlegungen zur Raumstruktur für den Teilbereich eines Bundeslandes getroffen. Die dabei nach § 7 Abs. 2 ROG und den Vorschriften der Bundesländer erforderlichen Inhalte werden als Erfordernisse der Raumordnung dargestellt. Nach § 3 Nr. 1 ROG sind das Ziele, Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung. Für die Koordinierung von Nutzungsansprüchen bedient sich die Regionalplanung flächenhafter Vorrang- und Vorbehaltsgebiete. Diese Gebiete sollen den Vorrang einer Nutzung vor anderen Nutzungen oder die besondere Bedeutung einer Nutzung in diesen Gebieten verdeutlichen. Als Vorrang- und Vorbehaltsgebiete von Natur und Landschaft werden meist bestehende naturschutzrechtliche Schutzgebiete ausgewiesen. Ihr Schutzstatus soll durch eine raumplanerische Ausweisung gegenüber anderen Nutzungen gestärkt werden. Zur Sicherung von Freiraumfunktionen enthalten Regionalpläne regionale Grünzüge und Grünzäsuren. Diese überwiegend konservierenden Elemente unterstützen zwar das Vermeidungsgebot der Eingriffsregelung, reichen jedoch für ihre umfassende planerische Vorbereitung nicht aus.

Neuere Regionalpläne berücksichtigen bei nutzungs- und flächenbezogenen Ausweisungen inzwischen auch Entwicklungsaspekte von Natur und Landschaft. So werden im Regionalplan Westsachsen Gebiete, in denen Potentiale zur Biotopentwicklung bestehen, als schutzbedürftige Bereiche für Natur und Landschaft ausgewiesen (REGIONALER PLANUNGSVERBAND 1996, B-31). Die Regionalplanung konkretisiert in Westsachsen damit die landesweiten Festlegungen für ein ökologisches Verbundsystem. Dazu sollen auch die Gebiete beitragen, in denen eine Erhöhung des Waldanteils angestrebt wird.

Gerade in Westsachsen wurden durch den Abbau und die industrielle Verarbeitung der Braunkohle Funktionen des Naturhaushalts auf Dauer stark geschädigt. Im Südraum Leipzig werden seit einigen Jahren umfangreiche Maßnahmen der Bergbausanierung durchgeführt, damit eine vielfältige und erlebniswirksame Landschaft entstehen kann. Neben der Sanierung von beeinträchtigten Funktionen formuliert der Regionalplan Westsachsen auch Ziele für "Bereiche mit besonderen Nutzungsanforderungen". Das betrifft landwirtschaftlich genutzte Gebiete, in denen bereits Erosionsschäden bestehen oder wegen der natürlichen Standortbedingungen und der großflächigen Wirtschaftsweise zu erwarten sind.

Diese Beispiele aus dem Regionalplan Westsachsen zeigen exemplarisch, dass sich in Regionalplänen durchaus nutzungs-, flächen- und schutzgutbezogene Ausweisungen finden, die einen Bezug zu Entwicklungserfordernissen von Natur und Landschaft

besitzen. Sie sollen auch dem Erhalt oder der Wiederherstellung der Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts dienen und sind damit als planerische Vorarbeiten für die Vermeidung und Kompensation von Beeinträchtigungen interessant. Ohne einen speziellen Bezug zur Eingriffsregelung bleiben diese Schutz-, Entwicklungs- und Sanierungsziele für die landschaftspflegerische Begleitplanung und den Kompensationsaspekt der Bauleitplanung allerdings bedeutungslos. Um die Bedeutung der Kompensation für die Entwicklung von Natur und Landschaft zu unterstreichen wird vorgeschlagen, raumbedeutsame Ersatzmaßnahmen unter Wahrung funktioneller und räumlicher Bezüge hauptsächlich in den regionalplanerisch ausgewiesenen Schutz-, Entwicklungs- und Sanierungskategorien zu konzentrieren. Im Regionalplan wäre ein solches Vorgehen durch ein eigenes Ziel zu sichern.

Grundsätzlich wäre es auch denkbar, zur planerischen Vorbereitung von Kompensationsmaßnahmen eigens Gebiete für den Ausgleich von Beeinträchtigungen in den Regionalplänen auszuweisen. Die bereits aufgezeigten Grenzen für die Prognose von Art, Umfang und Beeinträchtigungsintensität der im Rahmen eines Regionalplans möglichen Eingriffe lassen Fragen zur Dimensionierung und zur inhaltlichen Konkretisierung solcher Gebiete offen. Zudem wäre zu prüfen, ob eine Ausweisung eines Gebietes für Ausgleich mit Zielqualität wegen der damit verbundenen raumordnerischen Letztentscheidung sinnvoll und möglich ist.

4.3 Raumordnungsverfahren

Raumordnungsverfahren stellen fest, ob raumbedeutsame Planungen oder Maßnahmen mit den Erfordernissen der Raumordnung übereinstimmen und wie raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen unter den Gesichtspunkten der Raumordnung aufeinander abgestimmt und durchgeführt werden können. Sie werden auf Antrag eines Vorhabenträgers oder von Amts wegen durch die Landesplanungsbehörde durchgeführt. Die Möglichkeiten für die planerische Vorbereitung der Eingriffsregelung bleiben damit immer auf das zu prüfende Vorhaben beschränkt. Es ist nicht möglich, mit Hilfe eines Raumordnungsverfahrens die Auswirkungen mehrerer zeitnah geplanter und zu realisierender Vorhaben zu erfassen und ihre Folgen zu koordinieren. Einige Ländergesetze sehen im Rahmen des Raumordnungsverfahrens eine raumordnerische Umweltverträglichkeitsprüfung vor. So müssen die Unterlagen für eine raumordnerische Beurteilung eines Vorhabens nach § 14 Abs. 5 Satz 2 SächsLPiG eine "Beschreibung der Maßnahmen, mit denen erhebliche Beeinträchtigungen der Umwelt vermieden oder soweit möglich ausgeglichen werden, sowie der Ersatzmaßnahmen bei nicht ausgleichbaren, aber vorrangigen Eingriffen in Natur und Landschaft" enthalten. Die Informationen dafür liefert die raumordnerische Umweltverträglichkeitsstudie. Von einem Raumordnungsverfahren ist immer dann

abzusehen, wenn die Planung oder Maßnahme den Zielen der Raumordnung entspricht bzw. widerspricht oder die Raumverträglichkeit in einem anderen gesetzlichen Abstimmungsverfahren (z.B. Linienbestimmung) unter Beteiligung der Landesplanungsbehörde festgestellt wurde (§ 15 Abs. 2 ROG). In diesem Fall sind dann auch die instrumentellen Möglichkeiten der Vorbereitung und Abstimmung von Maßnahmen der Eingriffsregelung auf regionaler Ebene eingeschränkt, es sei denn die Regionalpläne enthalten entsprechende Erfordernisse der Raumordnung, die sowohl den Vorhabenträger als auch die Raumordnungsbehörde dazu veranlassen, sich mit den zu erwartenden Folgen bei der Anwendung der Eingriffsregelung auseinanderzusetzen.

Für eine bessere Vorbereitung der Eingriffsregelung im Raumordnungsverfahren sollten deshalb prüffähige Ziele der Raumordnung für die Vermeidung und Kompensation von Beeinträchtigungen in den Regionalplänen dargestellt und fachliche Mindestanforderungen für die Beschreibung von Maßnahmen zur Vermeidung und zum Ausgleich und Ersatz von Beeinträchtigungen erarbeitet werden. Die raumbedeutsamen Aspekte der Maßnahmen für Vermeidung, Ausgleich und Ersatz wären dann nach Art und Umfang entsprechend der Konkretisierung des Vorhabens durch den Vorhabenträger planerisch vorzubereiten und durch die Landesplanungsbehörde in der raumordnerischen Beurteilung nachvollziehbar darzustellen und zu begründen (MEIER 1997, 61).

5. Beispiele für die planerische Vorbereitung der Eingriffsregelung im Nordraum Leipzig

In Westsachsen gab es im Zeitraum von 1990 bis 1994 ein vielschichtiges Nebeneinander von Landschafts-, Regional- und Bauleitplanung und den fachplanerischen Vorhabenkonkretisierungen. Insbesondere die flächendeckenden Planungen mussten immer wieder Tatsachen aus den Fachplanungen

Tabelle 2

Stand der Raum- und Landschaftsplanung in der Planungsregion Westsachsen.

Planungsregion Westsachsen (Sachsen)	
Landesplanungsgesetz	06/1992
Landesentwicklungsplan	08/1994
Regionalplan Westsachsen (Satzung)	04/1998
Flächennutzungsplan Entwürfe	ab 1990
Genehmigte Pläne	seit 1994
Bebauungsplan Genehmigte Pläne	seit 1990
Naturschutzgesetz	12/1992
Landschaftsrahmenplan verdichteter Raum Leipzig	1994
Landschaftspläne	seit 1994

Tabelle 3

Raumbedeutsame Eingriffsvorhaben im Nordraum Leipzig seit 1990.

Vorhaben	Vorhabenträger/ Planungsträger	Verfahrensart	Umsetzungsstand (April 1998)
Sechsstreifiger Ausbau der BAB A 9	Autobahnamt Halle	Planfeststellung	Planfeststellungsverfahren läuft
Sechsstreifiger Ausbau der BAB A 14	Autobahnamt Sachsen	Planfeststellung	Realisierungsphase
Verlegung und Ausbau der Bundesstraße B 2	Stadt Leipzig	Bebauungsplan	Fertiggestellt
Verlegung und Ausbau der Bundesstraße B 6	Straßenbauverwaltung/ Stadt Leipzig	Planfeststellung/ Bebauungsplan	Planfeststellungsverfahren läuft
Verlegung und Neubau von Staatstraßen (S 1, S 3, S 8), mehrere Abschnitte	Straßenbauverwaltung/ Gemeinden	Planfeststellung/ Bebauungsplan	Realisierungsphase, teilweise fertiggestellt
ICE-Neubaustrecke Erfurt-Halle/Leipzig	PBDE	Planfeststellung	Teilabschnitte fertiggestellt
Neubau Hochleistungs-Rangierbahnhof	Deutsche Reichsbahn	Planfeststellung	Vorhaben aufgegeben
Neubau Umschlagbahnhof kombinierter Ladungsverkehr (KLV-Terminal)	Deutsche Bahn AG	Planfeststellung	Planfeststellungsbeschuß liegt vor
Flughafen Leipzig/Halle Neuordnung Zentralbereich	Flughafen Leipzig-Halle GmbH	Planfeststellung	Fertiggestellt
Flughafen Leipzig/Halle Neubau Start- und Landebahn	Flughafen Leipzig-Halle GmbH	Planfeststellung	Realisierungsphase
Güterverkehrszentrum	GVZ-Entwicklungsgesellschaft	Bebauungsplan	Teilweise fertiggestellt, weitere Erschließung nach Bedarf
Neubau Messegelände	Zweckverband Leipziger Messe	Bebauungsplan	Fertiggestellt
Versandlager Quelle	Quelle AG / Stadt Leipzig	Bebauungsplan	Fertiggestellt

und der Bauleitplanung zu Kenntnis nehmen. Da flächendeckende Planwerke erst allmählich entstanden, wurden für Gebiete mit besonderen Problemlagen oder Vorhabenkonzentrationen eigenständige Gutachten erarbeitet. In der Stadtregion Leipzig betraf das den "Südraum" mit den vielfältigen Fragen der Bergbausanierung, Wirtschafts- und Landschaftsentwicklung und den "Nordraum"

Einen Überblick über den Stand der Raum- und Landschaftsplanung in der Planungsregion Westsachsen gibt Tabelle 2.

Vor allem die Kommunen im Umland von Leipzig nutzten in der langen Übergangszeit bis Ende 1997 die Möglichkeiten, Bebauungspläne und Vorhaben- und Erschließungspläne vor dem Flächennutzungsplan aufzustellen und somit schnell Bauflächen auszuweisen. Hinzu kommen die großräumig regional oder auch kommunal bedeutsamen Aus- und Neubauvorhaben der Verkehrsinfrastruktur.

Entwicklungen im Nordraum Leipzig seit 1990

Eine besondere Konzentration von räumlich bedeutsamen Entwicklungsvorhaben ist seit 1990 im Nordraum Leipzig entlang der BAB A14 zu verzeichnen. Die ursprünglichen Raumnutzungsvorstellungen in diesem Gebiet, die eine Ausdehnung des Braunkohlentagebaus Breitenfeld vorsahen, waren mit der Wende ad acta gelegt, so dass dieser Raum

für andere Nutzungen "frei" wurde. Für die Nutzungskonzentration im Nordraum Leipzig sprachen neben der im Verdichtungsraum Halle-Leipzig überdurchschnittlichen Erschließung mit Trassen der linienhaften Verkehrsinfrastruktur die Nähe zum Flughafen Leipzig-Halle und die zu erwartende schnelle Verfügbarkeit bisher landwirtschaftlich genutzter Flächen für bauliche Nutzungen.

Tabelle 3 und Abbildung 1 vermitteln einen Überblick über die raumbedeutsamen Entwicklungsvorhaben im Nordraum Leipzig und ihren Planungs- bzw. Realisierungsstand. Zu den genannten Vorhaben kommen Wohn-, Gewerbe- und Sondergebiete, die über die Bebauungsplanung der Gemeinden planerisch vorbereitet und zum überwiegenden Teil auch realisiert wurden. Im folgenden werden zwei Beispiele für die planerische Auseinandersetzung mit der Eingriffsregelung auf regionaler Ebene und ihre Ergebnisse im Nordraum Leipzig dargestellt.

Projektübergreifende ökologische Gesamtwertung der Planungsvorhaben im Nordraum Leipzig

Zur Abschätzung der Umweltauswirkungen der zu erwartenden Entwicklung im Nordraum Leipzig initiierte das Referat Raumordnung des Regierungspräsidiums Leipzig eine projektübergreifende ökologische Gesamtwertung der Planungsvorhaben. Im Nordraum Leipzig war sowohl eine räumliche als

Raumbedeutsame Eingriffsvorhaben im Nordraum Leipzig (Westlicher Teil)

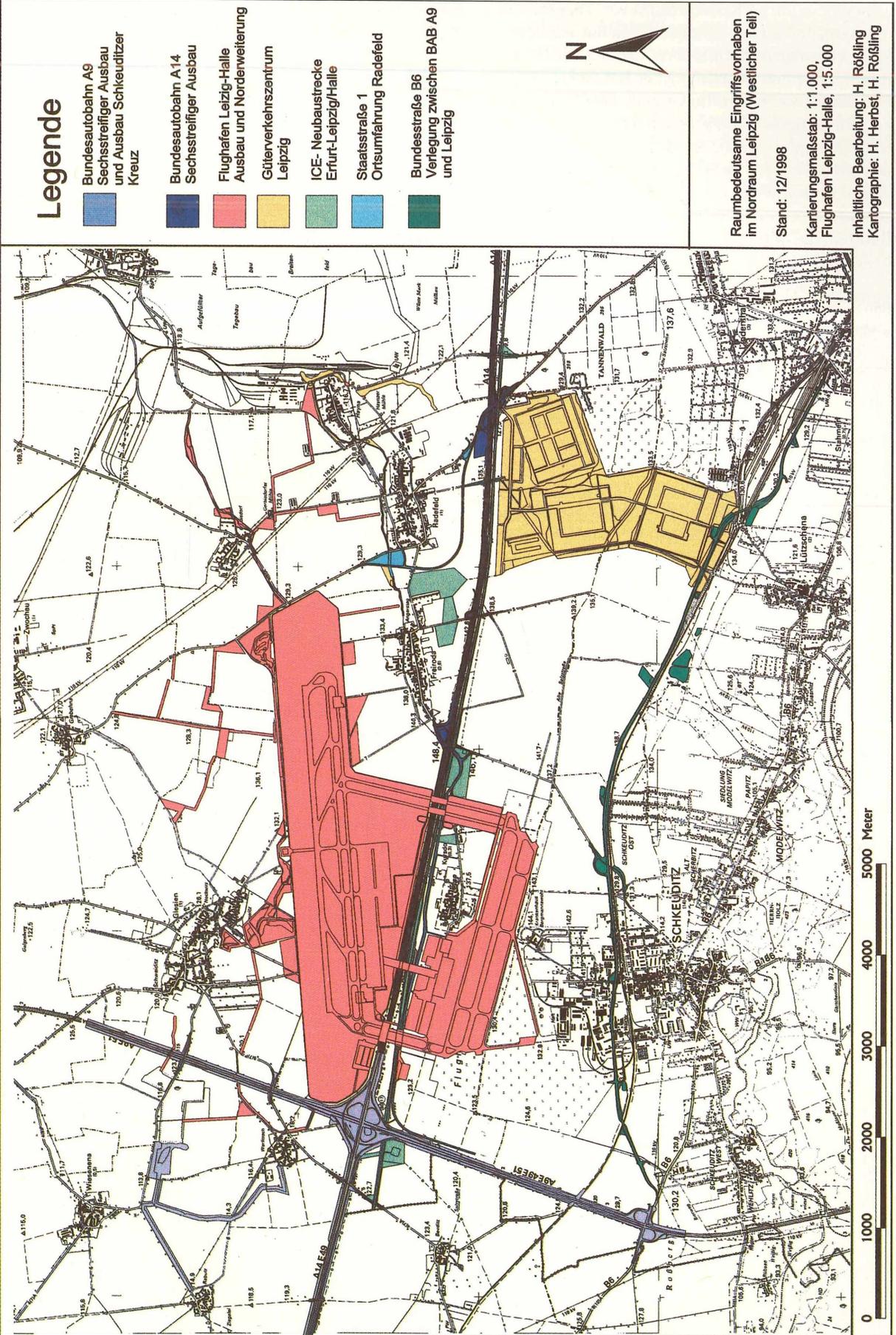


Abbildung 1

Raumbedeutsame Eingriffsvorhaben im Nordraum Leipzig (Westlicher Teil).

auch eine zeitliche Konzentration von Vorhaben zu erwarten, deren Auswirkungen nicht nur vorhabenbezogen, sondern auch in ihrer Gesamtheit für die raumordnerische Beurteilung der Entwicklung von Bedeutung waren. Die Studie sollte die Gesamtwirkungen der durch die Fachplanungen und die Bauleitplanung der Gemeinden in Aussicht genommenen Vorhaben auf die Umweltsituation im Nordraum Leipzig abschätzen und der Raumordnungsbehörde eine Grundlage für die landesplanerische Beurteilung der Gesamtentwicklung liefern (RP LEIPZIG 1993, 1).

Die Untersuchung wurde zu 60% durch das Sächsische Staatsministerium für Umwelt und Landesentwicklung und zu 40% durch die wesentlichen Projektträger (Planungsgesellschaft Bahnbau Deutsche Einheit (PBDE), Autobahnamt Sachsen, Straßenbauamt Leipzig, Planungsverband Neue Messe, Aufbaustab Güterverkehrszentrum) finanziert.

Als Ergebnis dieser Studie wurde ein hierarchisch gegliedertes umweltbezogenes Zielkonzept für den Nordraum Leipzig erarbeitet. Es enthält sowohl Leitlinien als auch Ziele für die Entwicklung der Umweltqualität einzelner Umweltbereiche. Daraus wurden Maßnahmen abgeleitet, mit denen Stabilisierungen oder Verbesserungen der Umweltqualität trotz der zu erwartenden Beeinträchtigungen durch die Großvorhaben des Infrastrukturausbaus und der Siedlungsentwicklung erreicht werden sollten. Die Studie entwickelte außerdem Vorschläge, wie durch die Optimierung einzelner Vorhaben Beeinträchtigungen von Naturhaushalt und Landschaftsbild gemindert werden können. Dafür wurden weitergehende vorhabenübergreifende Untersuchungen und Planungen, wie z.B. zur Erarbeitung eines Baumaszenkonzeptes vorgeschlagen.

Auf der Basis von Biotoptypen und mit Hilfe eines standardisierten Berechnungsverfahrens wurden für einzelne Vorhaben zu erwartende Flächenumfänge für Ausgleichsmaßnahmen ermittelt. Dabei wurde davon ausgegangen, dass mit der gewählten Methode neben dem Kompensationsbedarf für das Schutzgut Arten und Biotope auch der Kompensationsbedarf für die Schutzgüter Boden und Landschaftsbild näherungsweise mit berücksichtigt wird (RP LEIPZIG 1993, 191). Eine Ableitung von Ausgleichsmaßnahmen für beeinträchtigte Funktionen des Naturhaushalts fand nicht statt. Als konzeptionelle Idee für die Lokalisierung von Kompensationsmaßnahmen sah die Studie vor, in der stark ausgeräumten Agrarlandschaft nördlich von Leipzig durch linien- und flächenhafte Gehölzstrukturen einen Biotopverbund zu entwickeln. Der Bezug zur landschaftspflegerischen Begleitplanung der Einzelvorhaben und zu anderen Umsetzungsinstrumenten wurde nur ansatzweise hergestellt. Gerade für die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen fand im Rahmen des begleitenden kooperativen Planungsprozesses keine vorhabenübergreifende Abstimmung statt.

Koordinierung der Umsetzung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen durch den "Grünen Ring"

Nachdem der überwiegende Teil der Planfeststellungs-, Genehmigungs- und Bauleitplanverfahren abgeschlossen war, bemühte sich seit 1997 eine Arbeitsgruppe des "Grünen Rings" um die Koordinierung der Umsetzung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen. Die Stadt-Umland-Konferenz "Grüner Ring Leipzig" ist ein freiwilliger Zusammenschluss von Umlandgemeinden und der Stadt Leipzig. Zur Koordinierung von Maßnahmen der Eingriffsregelung im Nordraum Leipzig beauftragte die AG Landschaftspflege ein Gutachten, um "... das Potential der Kompensationsmaßnahmen für die Stärkung von Natur und Landschaft in diesem Gebiet effektiv einzusetzen ..." (GRÜNER RING 1998, 1). Das Gutachten analysierte die planfestgestellten oder genehmigten Kompensationsmaßnahmen der wichtigsten Großvorhaben und ermittelte Konflikte mit der Landschaftsrahmenplanung und den örtlichen Landschafts- und Flächennutzungsplanungen. Es wurden Vorschläge entwickelt, welche noch nicht realisierten Maßnahmen aus der Sicht der vorliegenden Landschaftsplanungen umgesetzt werden sollten und bei welchen Maßnahmen Veränderungen notwendig erscheinen.

Diese Bemühungen, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zu koordinieren oder stärker für die Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes einzusetzen, sehen sich Vorhabensträgern gegenüber, die über rechtskräftige Planfeststellungen und genehmigte Bebauungspläne verfügen. Zwar gibt es bei einigen planfestgestellten Maßnahmen tatsächlich Grunderwerbsprobleme und Überschneidungen mit Eingriffsflächen anderer Vorhaben; für die Mehrzahl der Kompensationsmaßnahmen kommt die positive kommunale Initiative allerdings zu spät. Auch die Reaktion der Vorhabensträger ist sehr zurückhaltend. Zwar konnte durch sie auch keine finanzielle Unterstützung eingeworben werden; die Vorhabensträger sehen aber auch keine Notwendigkeit, ihre planfestgestellten Kompensationsmaßnahmen im Nachhinein korrigieren zu lassen.

Ergebnisse bei der Umsetzung raumordnerischer Zielvorstellungen zur Eingriffsregelung

Bei der Analyse der Anwendung der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung und in den fachrechtlichen Verfahren im Nordraum Leipzig ist eine sehr differenzierte Herangehensweise erforderlich. In der bereits erwähnten Übergangsfrist bis Ende 1997 fand im Prinzip keine Umsetzung der raumordnerischen Vorstellung in die Flächennutzungsplanung statt. Die Entscheidungen zur Eingriffsregelung fielen in den vorgezogenen Bebauungsplänen. Räumlich getrennte Geltungsbereiche der Bebauungspläne oder Bebauungspläne, die ausschließlich die Festsetzung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zum Gegenstand hatten, konnten mit Ausnahme der Bebauungspläne für den Neubau des Messengeländes nicht ermittelt werden. Von Bedeutung

waren zudem die seit Mitte 1994 praktizierte generelle Aussetzung der Eingriffsregelung für Wohngebiete und die Möglichkeit, sich bei Gewerbegebieten auf Antrag von den Verpflichtungen der Eingriffsregelung befreien zu lassen. Die Gemeinden konnten im Fall des Güterverkehrszentrums in öffentlich-rechtlichen Verträgen festschreiben, dass durch die GVZ-Entwicklungsgesellschaft bestimmte landschaftspflegerische Maßnahmen durchgeführt oder finanziert werden. Ein von der Gemeinde beantragtes Planfeststellungsverfahren für die Renaturierung eines Gewässers ist allerdings noch anhängig (Stand: April 1998)

Für die im Nordraum Leipzig festgestellten Fachpläne geht DICKHAUT (1996, 130) von einer Orientierung von Maßnahmen am vorgesehenen Biotopverbundkonzept aus. Eigene Untersuchungen zeigen jedoch, dass lediglich ein Teil der Maßnahmen den Vorschlägen der Studie folgt und aus ihr abgeleitet wurde. Es verbleiben bilanzwirksame Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, deren Eignung, Standort und Entwicklungsziele im Widerspruch zu den Zielen von Naturschutz und Landschaftspflege und zu den Aussagen der Studie stehen.

Die Analyse der Planfeststellungsunterlagen und Bauleitpläne zeigte zudem, dass in einigen Verfahren allein die Orientierung an diesem raumordnerisch vorgeschlagenen und abgestimmten Biotopverbund von den Vorhabensträgern als Indiz für eine gesetzeskonforme Abarbeitung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung angesehen wurde.

Zulassungs-, Naturschutz- und Raumordnungsbehörden konnten im Nordraum Leipzig trotz des vorhandenen Planungsvorlaufs lediglich eine flächenmäßige Koordinierung der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen gewährleisten, um Mehrfachbelastungen oder die Überlagerungen durch andere Eingriffe zu vermeiden. Leider gelang es nicht, die erforderlichen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen vollständig für die Wiederherstellung und Entwicklung von Natur und Landschaft nutzbar zu machen.

6. Zusammenfassung

Durch die Entwicklungen im Bau- und Raumordnungsrecht und die Vorschläge für ein Umweltgesetzbuch (UGB-KomE) erlangt die regionale Ebene zur planerischen Vorbereitung der Eingriffsregelung eine größere Bedeutung. Die prognostizierbaren Beeinträchtigungen und die Maßnahmen zu ihrer Vermeidung und Kompensation sind schon auf der regionalen Ebene bei der Koordinierung von Raumnutzungsansprüchen und in ihren Auswirkungen für die Umweltqualität zu berücksichtigen. Dadurch kommt auf die Landschaftsrahmenplanung die bisher gern den landschaftspflegerischen Begleitplänen überlassene Aufgabe zu, die zu erwartende Kompensation durch geeignete Vorschläge in die naturschutzfachlichen Entwicklungskonzepte einzubinden.

Im Nordraum Leipzig konnten in den letzten Jahren praktizierte Erfahrungen bei der Vorbereitung der Eingriffsregelung auf regionaler Ebene gesammelt werden. Sie zeigen einerseits die Chancen, die für die planerische Vorbereitung der Eingriffsregelung in Gebieten mit hohem Koordinierungsbedarf bestehen und andererseits die Risiken für den Erfolg der Eingriffsregelung, wenn die Auswahl der Flächen und Maßnahmen zu sehr den Vorhabenträgern überlassen bleibt. Eine frühzeitige Koordinierung von Nutzungsansprüchen kann dazu beitragen, die Wirksamkeit der Anwendung der Eingriffsregelung und die Qualität von Vermeidung und Kompensation zu verbessern. Dabei ist jedoch eine koordinierende Begleitung der Planfeststellungs- und Genehmigungsverfahren erforderlich. Sowohl die Regionalplanung als auch interkommunale Zusammenschlüsse können die Wirksamkeit der Eingriffsregelung verbessern, wenn sie den Vorhabenträgern zur richtigen Zeit Kooperationsangebote unterbreiten können. Wenn bereits Flächenpools für Kompensationsmaßnahmen existieren, wird das deren Umsetzung deutlich erleichtern. Dafür sind konkretisierte regionale Ziele und Maßnahmen des Naturschutzes aus der Landschaftsplanung ebenso erforderlich wie raumordnerische Vorstellungen über den Beitrag der Eingriffsregelung zur Entwicklung von Natur und Landschaft.

Literatur

- BIELENBERG, W. & P. RUNKEL (1998):
Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder.- 2 Bde., Bielefeld.
- DICKHAUT, W. (1996):
Möglichkeiten und Grenzen der Erarbeitung von Umweltqualitätszielkonzepten in kooperativen Planungsprozessen.- Schriftenreihe WAR, 94, Darmstadt.
- GASSNER, E. (1995):
Das Recht der Landschaft.- Radebeul.
- GESETZ ZUR RAUMORDNUNG UND LANDESPLANUNG IM FREISTAAT SACHSEN
(Landesplanungsgesetz - SächsLPlG) vom 24. Juni 1992 (GVBl., S. 259) (zuletzt geändert durch Gesetz vom 06.09.1995 (GVBl.: 281, 285)
- GRÜNER RING LEIPZIG (1998):
Nordraumprojekt - Koordinierung und Empfehlung von Ausgleichsmaßnahmen im Nordraum Leipzig.- Unveröff. Gutachten, Leipzig.
- JESSEL, B. & K. TOBIAS (1998):
Die Planungsrechtsnovelle - Symptom für den Zeitgeist? Natur und Landschaft, 73, 4: 155-158.
- MEIER, H. (1997):
Koordination von Eingriffsregelung und Umweltverträglichkeitsprüfung in Niedersachsen - Aufgaben und Handlungsstrategien der Naturschutzverwaltung im Spannungsfeld zwischen Umweltvorsorge und Verfahrensbeschleunigung.- Hannover.

PETERS, W. & T. RANNEBERG (1993):

Umweltwirksamkeit von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nach § 8 Bundesnaturschutzgesetz Defizite und ergänzender Regelungsbedarf anhand exemplarischer Nachuntersuchungen.- UBA-Berichte 7/93, Berlin.

RAUMORDNUNGSGESETZ (ROG)

in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. August 1997 (BGBl. I: 2081)

REGIERUNGSPRÄSIDIUM LEIPZIG (1993):

Projektübergreifende ökologische Gesamtwertung der Planungsvorhaben im Nordraum Leipzig.- 2 Bde., Darmstadt.

REGIONALER PLANUNGSVERBAND WESTSACHSEN (1996):

Regionalplan Westsachsen – Entwurf für die Beteiligung nach der Auslegung gemäß § 7 (4) SächsLPIG vom 09.08.1996.- Leipzig.

RÖBLING, H. (1996):

Die Wirksamkeit der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung und ihr Verhältnis zur Raum- und Umweltplanung.- Hallesches Jahrb. Geowiss., R. A, Bd. 18: 85-90.

—— (1997):

Anliegen und Grenzen der Eingriffsregelung - Möglichkeiten für ihre Vorbereitung auf regionaler Ebene, UVP-report, 11, 3: 150-152.

SCHMIDT, C. (1996):

Beitrag zur regionalplanerischen Umweltvorsorge – unter besonderer Berücksichtigung ökologischer Wechselwirkungen zwischen Fließgewässern und Einzugsgebieten.- Weimar.

VERORDNUNG ZU § 6A ABS. 2 (§ 15) DES RAUMORDNUNGSGESETZES

(Raumordnungsverordnung – ROV) vom 13. Dezember 1990 (BGBl. I S. 2766) (zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. August 1997) (BGBl. I: 2081, 2110).

Anschrift des Verfassers:

Dipl.-Geogr. Holger Röbling
Umweltforschungszentrum Leipzig-Halle GmbH
Projektbereich Urbane Landschaften
Postfach 2
D-04301 Leipzig
Email: roesslin@pro.ufz.de

ZOBODAT - www.zobodat.at

Zoologisch-Botanische Datenbank/Zoological-Botanical Database

Digitale Literatur/Digital Literature

Zeitschrift/Journal: [Laufener Spezialbeiträge und Laufener Seminarbeiträge \(LSB\)](#)

Jahr/Year: 1999

Band/Volume: [1_1999](#)

Autor(en)/Author(s): Rößling Holger

Artikel/Article: [Vorbereitung der Eingriffsregelung auf regionaler Ebene - Beispiele aus dem Raum Leipzig 79-88](#)